

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称“地方组织法”)是关于地方人大、地方政府的组织和与工作制度的基本法律,是宪法关于地方政权建设规定的立法实施,是地方各级国家权力机关、行政机关行使职权、履行职责的重要制度保障。地方组织法于1979年7月由五届全国人大二次会议通过,是我国改革开放后最早制定的法律之一。该法在1982年、1986年、1995年、2004年和2015年先后作出五次修改,推进地方政权机关建设不断与时俱进、发展完善。

今年3月11日,第十三届全国人民代表大会第五次会议通过《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》,这是我国关于该法的第六次修改,也是历次修改中幅度最大的一次,内容多、分量重,时代特色鲜明,进一步完善了人民代表大会主制度体系,有利于地方人大、地方政府依法履职。

贯彻体现全过程人民民主

人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体。坚持和完善人民代表大会制度,必须坚持人民主体地位,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,发展全过程人民民主。此次地方组织法修改的一个重点和亮点,就是贯彻体现全过程人民民主。一方面,将“发展全过程人民民主”写入总则,这是继去年全国人大组织法后,我国又一次将“全过程人民民主”明确写入法律中。另一方面,明确地方人大和地方政府“坚持以人民为中心,坚持全过程人民民主”。相关规定包括:地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方各级人民政府坚持以人民为中心,坚持全过程人民民主,始终同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,为人民服务,对人民负责,受人民监督。这意味着,全过程人民民主的制度保障愈加完善。

地方组织法：推进地方政权机关建设与与时俱进

□ 张步峰

推动健全人大制度，完善地方人大组织和职权

加强人大及其常委会自身建设,是新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的重要举措。此次修改,从地方人大及其常委会职权的充实、议事制度的完善,到地方人大专门委员会及常委会工作机构设置的细化,再到地方人大常委会组成人员名额的增加,以及地方人大代表履职保障的强化,加强了地方人大及其常委会立法、监督等方面的职责,优化了地方人大及其常委会的机构设置,增强了常委会组成人员的广泛性、代表性以及代表履职的保障力度,全方位强化了地方人大及其常委会的组织建设,有利于全过程人民民主的全面贯彻落实。

在充实完善地方人大及其常委会的职权方面,细化地方各级人大及其常委会对国民经济和社会发展规划计划、预算决算的审查批准监督职能以及对政府债务的审查监督职能;强化地方各级人大及其常委会对本级政府管理国有资产的情况进行监督的职能;细化地方人大常委会的职责,包括听取和审议有关专项工作报告,组织执法检查,开展专题询问,听取和审议备案审查工作情况及本级人民政府关于年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告;规定地方人大常委会

会讨论决定本行政区域内的重大事项和项目。在完善地方人大专门委员会和常委会工作机构的设置方面,细化了常委会主任会议和专门委员会的职责,规定省、设区的市和自治州两级人民代表大会根据需要,可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会;规定地方人大常委会根据工作需要设立办事机构和法制工作委员会、预算工作委员会等工作机构;县、自治县人大常委会可以在街道设立工作机构;明确了专门委员会的任期、职责和工作等。同时,进一步强化了地方各级人大代表履职保障,如规定地方各级人大代表的建议、批评和意见的办理情况,由常委会办事机构或者乡镇人大主席团向本级人大常委会或者乡镇人大报告,并予以公开;规定县级以上地方各级人大常委会通过建立基层联系点、代表联络站等方式,听取对立法、监督等工作的意见和建议;等等。

完善地方政府的组织职权，提升行政效能

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。此次修改,总结党的十八大以来推进依法行政、建设法治政府的实践经验,增加了不少新内容。从地方政府建设的原则,到地方政府机构设置、职权充实,到制定规范性文件程序规范,再到基层政府与基层群众

性自治组织关系的理顺,贯彻落实了党中央关于加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系的要求,对法治政府建设提供了强有力的组织法保障。一是专设一节明确地方政府建设的原则要求。包括提出建设法治政府、服务型政府、廉洁政府、诚信政府、阳光政府;规定坚持科学决策、民主决策、依法决策,提高决策的质量;要求政府依法接受监督,确保行政权力依法正确行使。二是明确地方政府根据工作需要,设立必要的工作部门;县级以上地方各级人民政府工作部门的设立、增加、减少或者合并,按照规定程序报请批准,并报本

级人大常委会备案。三是充实完善地方政府职权。规定由地方各级人民政府编制和执行国民经济和社会发展规划纲要、计划和预算;规定由县级以上人民政府履行国有资产管理职责;明确县级以上地方各级人民政府根据应对重大突发事件的需要可以建立跨部门指挥协调机制;明确基层政府与基层群众性自治组织是给予指导、支持和帮助的关系。四是明确地方政府制定规范性文件的程序和要求。县级以上地方各级人民政府制定规范性文件,应当经过评估论证、公开征求意见、合法性审查、集体审议决定等程序,按照法定要求和程序予以公布,



(上接1版)数字化改革以推进省域治理体系和治理能力现代化为目标,以实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的高效协同为突破,以数字赋能为手段,通过高效整合数据流,科学改造决策流、执行流、业务流,推动各领域工作体系重构、业务流程再造、体制机制重塑。一年多来,全省党政机关、事业单位、国企民企、社会团体、基层组织等积极投入改革大潮,全面推动改革落地见效,取得了突破性进展。

一是构建“系统+跑道”的体系架构。习近平总书记强调,注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。在实践中,我们构建形成并迭代完善了“1612”体系架构,以保证各地各部门步调一致、同向发力。“1”即一体化智能化公共数据平台;“6”即党建统领整体智治、数字政府、数字经济、数字社会、数字文化、数字法治六大系统;第二个“1”即基层治理系统;“2”即理论和制度两套体系。其中,“6+1”系统作为数字化改革的主战场,根据中央和省委重大任务,设置若干条跑道,加快推进核心业务数字化全覆盖;各地各部门在跑道内创新创造,谋划开发数字化应用,形成体系化规范化推进的良好态势。

二是建成“平台+大脑”的数据底座。习近平总书记在工作期间强调,要加快建设“数字浙江”支撑平台。我们按照“平台+大脑”的理念,迭代升级原有的公共数据平台,打造覆盖省市县三级的一体化智能化公共数据平台,建设一体化数字资源系统(IRS),构建通用化的知识库、数据仓、模型库、算法库、规则和法律库,打造“浙里办”“浙政钉”两个移动前端,实现了算力一体调度、安全一体监测、数据一体配置、组件一体共享、应用一体管理、端口一体集成。目前,平台已累计上架智能组件334个,开放数据62亿条,数据共享满足率达到99.5%。

三是打造“改革+应用”的重大成果。习近平总书记强调,使改革更加精准地对接发展所需、基层所盼、民心所向。我们把需求分析作为数字化改革的原点,围绕满足重大需求谋划多跨场景、找准改革突破口,实现开发应用与推进改革的一体融合。全省

已上线运行重大应用107个,这些应用有力推动跨部门跨领域跨层级工作协同,有效破解一批传统手段难以解决的老大难和新问题。其中,“疫情防控精密智控”“七张问题清单”“公平在线”“外卖在线”“民生‘关键小事’智能速办”等应用得到国家层面肯定推介;“健康码”“浙农服”“政采云”“海外智慧物流”等应用走出浙江、走向全国。比如,“疫情防控精密智控综合集成”应用,数字赋能初阳吹哨、流调溯源、三区管控、物资调配等场景,做到疫情数据一口子录入、一平台流转、全省域贯通,实现疫情防控快响激活、多跨协同。“七张问题清单”应用,建立了覆盖巡视、审计、督查、生态环保、安全生产和自然灾害、网络舆情、群众信访等7方面重点问题的闭环管控场景,累计交办省市县清单问题1.4万个。“公平在线”应用,构建平台经济全链条智慧协同监管体系,实现数据实时监测、舆情快速响应、风险精准识别,有效促进平台经济健康发展,为强化反垄断和深入推进公平竞争先行探路。“民生‘关键小事’智能速办”应用,将原来分散在各部门的50个高频政务服务事项集成到1个应用在线快速办理,平均减材料67%、减时间66%,日均访问量达到81万人次。

四是形成“理论+制度”的话语体系。习近平总书记强调,要推进改革成果系统集成,做好成果梳理对接,从整体上推动各项制度更加成熟更加定型。理论成果和制度成果,是实践成果的提炼和升华,共同构成了数字化改革话语体系。我们在探索实践中总结提炼具有一般规律、普遍意义的理念、思路、方法、手段,省级层面形成改革教材、学术专著、理论文章、调研报告等理论成果307项。同时,注重在法治轨道上推进改革,出台《浙江省数字经济促进条例》《浙江省公共数据条例》等一批地方性法规,实施《数字化改革术语定义》《数字化改革公共数据目录编制规范》等一批地方标准。

五是建立“顶层设计+基层创新”的推进机制。习近平总书记强调,推动改革顶层设计和基层探索互动。在实践中,我们建立起了一套顶层设计和基层创新有机结合、良性互动的推

进机制。一方面,在省级层面加强统筹协调,成立省领导小组,组建工作专班,两个月召开一次工作例会,进行统一部署推进;建立健全项目管理机制,编制重大改革(重大应用)“一本账”,统筹各类应用集约建设,有效防止低水平重复建设;发挥督察“推进器”和考核“指挥棒”作用,统一开展数字化改革专项督察和第三方评估。另一方面,积极鼓励基层探索创新,建立“一地创新、全省共享”机制,推动杭州富阳“医学检查检验结果互认共享”、平湖“数字农合联”、诸暨“执行‘一件事’”等地方特色应用上升为全省重大应用;推介数字化改革“领跑者”案例31个,评选第二批55个省级最佳应用,对99个改革突破获奖单位进行表彰,激励各地各部门向好的学、与强的比、朝高的攀;召开数字化改革新闻发布会和典型应用演示汇报会,举办数字化改革成果展,取得了相互学习、相互启发、相互借鉴、共同提升的良好效果。

通过一年多来的探索实践,我们深切感受到,数字化改革实现了党的领导政治优势、改革创新制度优势和数字时代技术优势的有机统一,已经成为落实党中央部署、提升治理能力、激发社会活力、应对风险挑战、促进共同富裕的“关键一招”,正有力推动省域治理加快进入整体智治、高效协同的现代化轨道。全省广大党员干部对习近平总书记关于数字中国特别是数字化改革的重要论述有了更加深刻的认识、更加真切的体会、更加发自内心的认同,进一步增强了忠诚核心、拥护核心、紧跟核心、捍卫核心的政治自觉、思想自觉、行动自觉,进一步坚定了坚持“数字浙江”一张蓝图绘到底、持续擦亮数字化改革金名片的决心和信心。

全方位纵深推进数字化改革

当前,浙江数字化改革已经从夯基垒台、立柱架梁、探索创新阶段,进入了实效实效、系统重塑、形成能力的新阶段。我们要认真贯彻落实习近平总书记关于数字化改革的重要论述,站位全局、把握大势,把数字化改革的理念、思路、方法、手段运

用到省域治理的全过程各领域,勇闯“深水区”、啃下“硬骨头”,加快形成以数字化改革为总抓手、以共同富裕示范区改革为重头戏、推动全面深化改革向广度和深度进军的新格局,加快构建泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系,协同高效的数字化履职能力体系,科学规范的数字化建设制度体系,全方位安全保障体系,加快打造更多具有浙江辨识度和全国影响力的重大标志性成果,进一步勾勒数字文明省域蓝图、展现共同富裕美好图景。

一是聚力推进牵一发动全身重大改革(重大应用)。抓牵一发动全身重大改革,是落实牵住改革“牛鼻子”要求的具体行动,是浙江省改革工作的一大创新。我们按照以重大应用支撑重大改革、以重大改革塑造重大应用的思路,聚焦国家所需、浙江所能、群众所盼、未来所向,每年谋划推出一批省领导领衔的牵一发动全身重大改革(重大应用),分为迭代升级、启动实施、谋划推进“三个一批”滚动实施,集全省之力攻坚落实,确保取得突破性进展、标志性成果。当前,我们正以开发“‘大综合一体化’执法监管”应用为抓手,全面落实中央赋予浙江的“大综合一体化”行政执法改革试点任务;打造“亚运在线”应用,做优做精杭州亚运会各项筹备工作;迭代升级“七张问题清单”“公权力大数据监督”“浙里好干部”“舆论引导在线”等应用,构建完善党建统领整体智治新格局;提升“疫情防控精密智控”“公平在线”“外卖在线”“要素市场化配置”“产业大脑能力开放中心”“省域空间治理”“能效倒逼‘双碳’协同创新”等应用实战实效,支撑“整体智治、唯实惟先”现代政府建设;打造“浙有善育”“浙里康养”“‘双减’在线”“未来社区(乡村)在线”等应用,推动构建共同富裕美好社会;打造“全域数字法治监督”“浙警智治”“全域数字法院”“检察大数据法律监督”等应用,全面提升科学立法、严格执法、公正司法、全民守法效能。

二是聚力加强数据资源管理和利用。数据是新的生产要素,是基础性、战略性资源。要进一步提升一体化智能化公共数据平台数据归集、数

字资源管理、基础设施支撑、安全保障等能力,进一步夯实改革的数据底座。加快建设功能强大、支撑有力的一体化数字资源系统,推进算法、模型、视联网等数字资源全量覆盖,实现数字资源账本更清晰、要素管理更精准、资源搜索更智能。充分运用区块链、隐私计算等技术,推动公共数据开放共享,构建公共数据有效供给、有序开发利用的良好生态。实施数据要素市场化配置改革,培育规范的数据交易平台和市场主体,健全数据交易流通制度。加强网络安全保障体系和能力建设,落实网络安全工作责任制,推进自主可控、安全可靠的国内生产供应体系建设,建立健全公共数据全过程安全监督机制,确保网络安全、数据安全。

三是聚力推进“大脑”建设。“大脑”是综合集成算力、数据、算法、模型、业务智能模块等数字资源,具有实现“三融五跨”的分析、思考、学习能力,并不断迭代升级的智能系统,是一体化智能化公共数据平台的重要组成部分和核心能力所在,是构建数字化改革能力体系和动力体系的重中之重。要强化“大脑”综合集成,开发无感监测、机器视觉、语义理解、语音识别等各类智能组件,加快推进数据集成、知识集成、工具集成、模块集成、生态集成、案例集成。提升“大脑”自我学习、自我判断能力,将政务数据、社会数据、物联网感知数据等进行碰撞、清洗、集成、加工、分析,建立体系化、长期性、可调用的工作模型,构建“决策一控制一反馈一改进”工作闭环,进一步提高监测分析评价、预测预警和战略目标管理能力。推进“大脑”集约高效开发,按照“系统大脑+城市大脑”的体系架构,“6+1”系统建设系统“大脑”,下设重点领域“大脑”;11个设区市建设城市“大脑”,推进城市生命体征全要素数字化归集,实现城市运行一网统管、政务服务一网通办、公共服务一网通享。

四是聚力打造管用好用的重大应用。数字化改革关键在于提升实战实效能力,实战实效能力要以管用好用的重大应用为依托。要编制并迭代更新全省重大改革(重大应用)“一本账”,对准跑道、分层分类、一体推进。推动应用迭代升级、增量开发,

并向本级人大常委会备案。五是增加规定街道办事处的职责,明确乡镇人民政府和街道办事处可以根据实际情况建立居民列席有关会议的制度。

此外,在地方人大和地方政府职责中,还共同增加了两项重要内容。一是总结地方实践经验,增加了区域发展协同合作机制。明确规定省、设区的市和自治州两级人大及其常委会根据区域协调发展的需要,可以开展协同立法;县级以上地方各级人民政府可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制,加强区域合作;上级人民政府应当对下级人民政府的区域合作工作进行指导、协调和监督。二是根据宪法有关规定和中央民族工作会议精神,在地方人大和地方政府职责中分别增加“铸牢中华民族共同体意识”“促进各民族广泛交往交流交融”等内容,为地方人大、地方政府做好民族工作提供法律指引。



完善界面功能、优化用户体验,推进在PC端、移动端、电视端等多端覆盖,进一步提升应用知晓率、使用率、满意率。构建重大应用评价指标体系,做好应用运行情况跟踪评估,推广最佳应用、整合同类应用、优化不完善应用、清理不必要应用。推进重大应用贯通,迭代完善业务协同和数据共享网关,建立贯通应用清单,推进四级联动、四侧打通、全面贯通。鼓励多元主体参与重大应用开发,搭建供需对接公共服务平台,积极探索联合实验室、产业联盟等合作开发模式,加快形成全社会共创共建共享的良好态势。

五是聚力推动履职方式数字化重塑。坚持组织形态与发展形态、社会形态、治理形态相耦合,系统重塑党政机关运行的组织架构、管理架构、业务架构,推动党政机关运行效能整体跃迁。加快构建党建统领整体智治新格局,以数字化推动党建统领具象化、可量化、可评价,更好发挥党“总揽全局、协调各方”的领导核心作用。加强党政机关职能一体化统筹,完善现代化的党政机构职能和编制管理机制。以“一件事”为单元,推动机构职能、编制、人力等围绕具体的“事”高效统筹、有机联动。实施党政机关决策、执行、预警、监管、服务、督查、评价、反馈等数字化协同工程,加快构建核心业务全覆盖、横向纵向全贯通的全方位数字化工作体系。

六是聚力形成具有一般规律、普遍意义的工作模式。数字化改革既是推动各领域流程再造、制度重塑、整体优化的过程,也是推动干部观念转变、本领增强、能力提升的过程。要把实战中行之有效的办法固化下来,形成理论成果和制度成果,让更多人学习掌握运用,持续推动理念更新、技术革新、工作创新。特别是系统总结“V”字模型综合集成、“专班+例会”任务攻坚、“一本账”统筹管理、“一地创新、全省共享”应用推广等好经验好做法,凝练形成具有一般规律、普遍意义的工作模式,指导党员干部更好地认识数字化改革内在规律,掌握多跨协同、量化闭环、系统集成的工作方法,找到解决重大共性问题的科学路径,进一步提升塑造变革和适应、引领现代化的能力。